86-0453/

© Minister of Supply and Services Canada 1985

Cat. No. En 107-3/1-1985

ISBN 0-662-54040-9

CEARC PUBLICATION NO. 1-85/SIA

SOCIAL IMPACT ASSESSMENT:

A Research Prospectus

May 1985

CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT RESEARCH COUNCIL

(CEARC)

CEARC Secretariat
13th Floor, Fontaine Building
200 Boulevard Sacre Coeur
Hull, Quebec
K1A 0H3

TABLE OF CONTENTS

Page

PREFACE

1.0 INTRODUCTION 1

2.0 FRAME OF REFERENCE 1

3.0 ISSUES FOR SIA RESEARCH 3

3.1 Orientation to SIA 3

3.2 Boundaries of the Field 4

3.3 Prediction and Monitoring 6

3.4 Institutional Arrangements 7

3.5 Evaluation of Significance 8

4.0 CEARC RESEARCH PRIORITIES AND IMPLEMENTATION 9

4.1 Priorities 9

4.2 Implementation 11

SELECTED REFERENCES 12

ACKNOWLEDGEMENT 13

APPENDIX: PARTICIPANTS AT OTTAWA WORKSHOP 14

LIST OF CEARC MEMBERS 15

LIST OF CEARC SECRETARIAT 16

PREFACE

The Canadian Environmental Assessment Research Council (CEARC) was established on January 30, 1984, by the Federal Minister of the Environment to advise government, industry and universities on ways to improve the scientific, technical and procedural basis for Environmental Impact Assessment. CEARC is currently in the process of establishing research programmes related to improving the practice of environmental assessment.

The Council has chosen social impact assessment (SIA) as one important focus of research and this prospectus describes CEARC's approach to possible research activities in this field.

In preparing this prospectus, Council has begun the process of consultation with individuals and organizations working in the field of SIA. A draft of this document was the focus of a very productive one day consultation with several members of the SIA community held in Ottawa, in January 1985. A list of participants attending this workshop is included as an appendix. The assistance of Diane Erickson in the development of the initial review of issues is gratefully acknowledged.

For more information on the Council's general programme of environmental assessment research or on the details of SIA research outlined in this prospectus, please contact:

Dr. M. Husain Sadar, Manager
CEARC Secretariat
13th Floor, Fontaine Building
200 Boulevard Sacre Coeur
Hull, Quebec
K1A 0H3

Phone (819) 997-1000

1.0 INTRODUCTION

Social considerations have become a progressively more important element of environmental assessments. In the case of major projects referred for public review, social issues often drive the process and can exert an important bearing on final decisions. The first and best known example is the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, in which the recommendation of the Commissioner for deferment of the Arctic Gas project was based largely upon the potential social and cultural effects on native peoples. As a matter of routine, various impact assessment processes now incorporate a focus on social and economic questions that goes beyond the social changes directly related to ecological or natural resource concerns.

Yet, many questions remain about the legitimate content of social impact assessment (SIA), and about the effectiveness of procedures for analyzing and incorporating social considerations into impact assessment. Ten years have passed since the first SIA reports were completed in Canada. However, there is little consensus on the appropriateness of the content of such documents, the most reliable concepts and methods for organizing SIA research, and the application of study findings to decision making. There is a widespread agreement that SIA has not developed as initially expected and that significant changes in its practice are required.

For these reasons, the Canadian Environmental Assessment Research Council has identified SIA as a major area of attention. The purpose of this prospectus is to identify the major research issues in this field and to outline the role CEARC hopes to play in addressing some of those issues through a research program that will begin immediately. It is CEARC's intention to collaborate with existing funding and research bodies to the maximum extent possible so that its own modest research budget can be stretched to greatest effect.

The prospectus is organized into three sections. The first is a frame of reference around which the discussion is organized. This is followed by an overview of major issues for SIA research. In conclusion, a statement of the priorities favoured by Council is presented along with a strategy for their implementation.

2.0 A FRAME OF REFERENCE

CEARC is committed to the view that social impact assessment is an integral component of environmental assessment. The notion of separating the two into separate and distinct fields of research has been rejected by CEARC as unrealistic and damaging to our evolving knowledge of environmental change. The Council believes that the linkages between social and bio-physical assessments must be strengthened and that the crucial importance of societal values must somehow be reflected in the scope, focus, and methods utilized in all environmental assessment research.

Social analysis at all levels would be enhanced by more rigorous attention to the nature of SIA itself and to the range of possible ways of conducting such assessments. For

instance, a number of recurring problems in the field stem from different views of what SIA is. Many interpretations of SIA can be found on library shelves. It is not our purpose in this section to review or re-define these views. However, it seems useful to set out the perspectives which guide CEARC's discussion of research related issues of SIA.

SIA is considered primarily to be an area of systematic inquiry, which seeks to investigate and understand the social consequences of planned change and the processes involved in that change. It involves the application of various methods of analysis and the documentation and communication of findings. The SIA statement may be used as a basis for decision making and as a source of public information. Such characteristics may be helpful in differentiating SIA from related processes for achieving the same purposes, notably various forms of public consultation.

SIA, above all, should be about people. It should be community based, rooted in the problems and needs of those who are faced by change or dislocation. Often they are "people in the way" of various kinds of development schemes. The rationale for the emergence of SIA is to make their concerns clearly understood and so make the decisions which affect them both responsive and responsible. Four types of social change are usually investigated as part of SIA:

(a) Demographically - related changes, e.g. the effects of increases or decreases in population growth on local facilities and services, neighbourhood cohesion and community stability;

(b) Economically - related changes, e.g. the effects of new patterns of employment and income on the financial stability of residents, municipal tax base and the viability of local business and social service organizations;

(c) Resource - related changes, e.g. the effects of changes on natural resources upon which people depend for subsistence, employment or recreation;

(d) Culturally - related changes, e.g. the effects of demographic, economic and resource-related changes on community institutions, traditions and values and on the way of life of individuals in communities;

CEARC's primary interest is to encourage research that will make practical improvements to the way SIA is conducted and the effectiveness of the results of SIA in influencing decisions. In addition, CEARC will be concerned with the more substantive questions related to knowledge of the actual social consequences associated with different types of development projects. Consequently, CEARC will initiate one or two SIA research projects. If possible, co-sponsors for such research will be obtained. In addition to its own modest research programme, the Council will make every effort to encourage other research bodies and funding groups

to focus some much needed attention on the special problems of SIA as an area of research.

3.0 ISSUES FOR SIA RESEARCH

SIA is an emerging field of theory and practice that is the subject already of a sizeable literature. The state of the art for example, has been reviewed extensively at recent national and international conferences held in Canada. What emerges from these reviews is a long list of "problems" that characterize SIA, that remain largely unresolved and that threaten the continued development of the field. The Council has identified five issues of major importance which are candidate areas for research to improve the theory and practice of SIA. These involve questions about:

- ORIENTATION TO SIA
- BOUNDARIES OF THE FIELD
- RELATIONSHIP OF IMPACT PREDICTION AND MONITORING
- THE EVALUATION OF SIGNIFICANCE
- THE INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS FOR UNDERTAKING AND UTILIZING SIA STUDIES IN DECISION-MAKING.

3.1 Orientation to SIA

Some practitioners and community groups believe that SIA is a community development activity, aimed at influencing the political forces that make decisions about projects. Others, usually including regulatory agencies, consider SIA to be a technical component of the planning process. Each of these two orientations embodies quite different research assumptions, methods and approaches.

The technical/planning approach stresses the value of the scientific method as an objective means for providing information for decision-makers. Emphasis is placed on rigorous analysis, methods grounded in the social sciences, clear and "unbiased" statements of social gains and losses.

The political/community development model is based on the conviction that "interests" lie at the heart of decisions about the environment and is a means of making the community "interests" visible and powerful. This model also emphasizes the dynamic nature of impacts which are determined in part by people's perceptions of whether the anticipated changes will be in their best interest or not. This approach does not require rigorous scientific analysis so much as it requires a high level of communication and organizational skills, and the ability to make known the attitudes, beliefs and values of those who might be affected by proposed projects in such a way that all interests are openly debated by the involved decision-makers.

Table 1 on the following page illustrates some of the dimensions of these two different ways of looking at SIA.

CEARC is interested in the following, related questions:

- Under what conditions and for what types of projects is the technical/planning approach to SIA appropriate?

- Under what circumstances is the community development/political model more suited to the exploration of issues involved in anticipated social changes?

CEARC Canadian Environmental Assessment Research Council

CCREE Conseil canadien de la recherche sur l'evaluation environnementale

SOCIAL IMPACT ASSESSMENT

A RESEARCH PROSPECTUS

- What research techniques and methods might be common to both approaches?

3.2 The Boundaries of the Field

The geographic, content and time boundaries of SIA studies are not well-established. For instance, in defining the geographic focus of an SIA study of a waste management plant, should one concentrate on those communities adjacent to the site only, or should one extend the study's geographic boundaries to include all communities in which residents feel they might be affected by the plant? In a similar manner there is the matter of content boundaries. The term "social" can be so encompassing as to be useless as a guide to the appropriate content of an SIA study. There are two elements to be considered around the issue. The first is the matter of the proper social unit of analysis. Should the SIA study focus on change at the level of the individual, the family, community institutions or interest groups? Often, social change can be anticipated at all those levels but whether or not each should be assessed as part of the study is a most difficult question. For example, in addressing the possibility of forced relocation associated with a hydro-electric project, there may well be anticipated changes at the individual level (loss of control, feelings of powerlessness, increased anxiety); at the family level (stress among family members resulting from different priorities that surface as a result of the need to move); at the level of community institutions (closure of the local school because of the loss of 60% of students); and at the level of special interest groups (the particular plight of farmers compared to those living on land that will be flooded but not living off that land). There are difficulties of time, resources and scope if one addresses change at all these levels. There are problems of arbitrariness and loss of vital links if one doesn't address change at all these levels.

The second element to be considered with regard to content boundaries is the matter of project justification. To what extent should the SIA study consider the very basic question of the need for the project. If it is to be part of the study, then one has to examine alternatives to the project under review and the anticipated social consequences of those alternatives. How far is it reasonable to consider all these possibilities?

Then, there is the matter of time boundaries in SIA. Social change is dynamic. There is no point at which it "stops". What, then, is the appropriate time-frame for studying, for instance, the social implications of introducing a wage-based economy into a traditional native community? Does one look at the possible social ramifications of such an initiative over a 5 year period? A 20 year period? The solution of the appropriate time horizon can be a highly continuous issue.

The scale of the analysis in SIA in terms of geographic, content and time boundaries can surely be expected to vary depending on the nature of changes generally associated with specific types of pro-

TABLE 1

A COMPARATIVE PERSPECTIVE ON SIA

		THE TECHNICAL MODEL	THE POLITICAL MODEL
1.	Philosophy of Science:	Logical positivism; social science patterned on natural science; search for discoverable regularities on which to base prediction and planning	Critical Theory: Social scientists seek to understand the processes and structures of change in order to develop a more humane society.
2.	Role and Purpose of Planning	Responsible; to maximize net social welfare by efficiently facilitating development and minimizing its adverse impacts	Responsive; to achieve a more equitable process of development by empowering the community to take control of it.
3.	Concept of Decision Making	Rational; choice improved through the provision of comprehensive, accurate, factual information; emphasis on the scientific method	Open; choice improved through citizen participation; emphasis on articulation of needs and values.
4.	Nature of SIA	Technical component of the planning and decision making process; product focus on the social impact statement; reliance on experts, processed and factual inputs	Community development component of the political process; process focus on the quality of participation; reliance on the public, personal experiential inputs.
5.	Mode of Research	Reductionist and objective; detached, value and free analysis to identify and predict impacts; oriented to quantification of information; concern with improving research tools and capabilities	Holistic and subjective; involved, value-laden intervention to clarify the issues; oriented towards qualification of information; concerned with improving communications between local people directly affected and external decision makers

Sources:

B. Sadler, "SIA and Environmental Assessment: Some Lessons from the Canadian Experience," ERDA, 15, New York, 1985.

P. Boothroyd, "Overview of the Issues Raised at the International Conference on Social Impact Assessment," School of Community and Regional Planning, U.B.C., Vancouver, B.C., 1983.

jects. Public perception of risk and danger should be an important consideration in defining the boundaries of SIA studies even though the "scientific" basis for such perceptions may be weak.

The Council would like to see the following questions pursued:

- What guidelines could be applied to determine the appropriate geographic, time and content boundaries of SIA studies associated with different types of projects and different types of communities?

- What is the role of those most likely to be impacted upon in deciding what are the appropriate boundaries of each SIA study?

- How can socio-economic issues be scoped to reveal the most critical questions? What are the current and preferred entry points for SIA in the environmental assessment process?

3.3 The Relationship of Impact Prediction and Impact Monitoring

As a tool to anticipate the vital social changes associated with project development, SIA has generally failed to impress decision-makers and community members alike. Recent efforts at monitoring the actual socio-economic changes associated with particular projects, and comparing actual changes to those that were predicted in the SIA studies, reveal large discrepancies between the two. Several reasons can be advanced to explain this lack of fit between actual and predicted impacts. Some concerns regarding methods used in SIA preparation seem valid. Equally important, however, is the possibility that the difficulties of anticipating social change will be reduced significantly only when the whole field has built up a stronger basis of knowledge about the processes of social change and their cause-effect relationships. Careful monitoring of impacts is one way of adding to this knowledge base.

Some people in the field would like to see SIA shift more emphatically towards a monitoring/management of impacts function. In other words, the purpose of SIA would be to track the changes associated with a particular proposal during its implementation. This information would then be used as a basis for negotiating and managing social impacts. Other individuals, however, would like to retain the use of SIA as a type of assessment that would be conducted largely prior to a decision and one that would assist in determining what that decision should be.

It seems clear that SIA has to move in both directions at the same time. Through more refined conceptual approaches and more reliable methods, it must seek to increase its predictive capabilities. At the same time, project monitoring will add basic knowledge about the processes of social change and it might provide the beginnings of a quite different approach to project planning, involving settlement of disputes and negotiated positions during the decision-making process.

The Council would like to see a great deal more work done in the areas of social impact predictions and monitoring. The questions associated with this type of research

are;

- To what extent can social impacts be predicted? What methods are most appropriate? What are the implications of unpredictability of SIA practice?

- What constitutes an effective social impact monitoring programme for various project types?

- How can communities become more effectively involved in impact monitoring: What support do they require from public agencies and proponents to monitor and manage change?

- What appropriate themes, methods or perspectives in the social science disciplines might be utilized to improve our ability to monitor patterns of social change?

- What kinds of frameworks and techniques currently exist for undertaking post impact evaluation? How well have they worked?

3.4 The Institutional Arrangements for Undertakings and Utilizing SIA Studies

SIA studies are not conducted in a vacuum. They are required by various regulatory agencies; they are conducted by various proponents; they are appraised by various government officials and community groups. The usual "life" of an SIA starts with a requirement for such a study. Specific terms of reference are drawn up by the organization that requires the work, and a process is instituted to have these terms of reference implemented. There follows a period of implementation and field work followed by a process of writing up, in a format usually established by the review period of review, a decision and, possibly, a period of monitoring during which the actual as opposed to the predicted socio-economic impacts are described and analyzed.

All these procedural and policy arrangements under which SIAs are conducted have an enormous influence on the final outcome of SIA in terms of scope, methods, comprehensiveness, integration with other elements of the environmental assessment, and even on findings. These arrangements can also be a significant determinant of the extent to which the impact assessment process itself can generate positive or negative social consequences. For example, unduly constrained terms of reference, set by proponent or government can have a profoundly negative effect on community attitudes to project development.

Consider, for example, the case of a provincial Ministry of Transportation requesting an SIA study of a new highway proposal in a remote part of the province. The Ministry has prepared a half page Terms of Reference document in which the consultant is asked: a) to study the "social consequences" on communities X and Y; b) NOT to take into account the question of land claims; c) to concentrate on the question of community members' access to services and centres at each end of the proposed stretch of road; d) to complete the study in 2 months. That SIA study will be very different from one that is based on a) broader terms of reference, b) a

longer time frame; c) a more explicit set of factors to explore, and so on.

If those who are likely to be affected by the proposed highway also regard the SIA terms of reference as too little, too fast, they may come to feel victimized by the very process that is intended to serve their needs. Social conflict, psychological stress and alienation are in this case inevitable consequences of "processes" rather than potential social change resulting from the project.

Experience suggests that the institutional influence on the credibility and the final outcome of an SIA study is high. Some types of institutional arrangements seem more likely to produce competent SIA work than do others. The procedures for determining terms of reference, the review process, the standards applied to that review, the role of public consultation, financial resources allocated to this exercise, all these are essential factors in the production of SIA studies.

The Council would like to explore what types of institutional arrangements are most likely to produce the most competent SIA studies. In particular, the following types of question would be addressed:

- Are there inherent limitations to proponent-sponsored SIA studies?

- What do senior representatives of major social intergovernment agencies consider to be the proper focus of SIA work?

- To what extent do present institutional arrangements for social impact assessment cause the process itself to produce negative social consequences?

- What is the structure within particular organizations (proponent, government, communities) for defining the SIA terms of reference and how do different units within these organizations participate in that process?

- What internal procedures and policies have different institutions developed to review SIA studies, determine deficiencies or adequacy, and decide on study recommendations?

3.5 The Question of Significance

Evaluation of the significance of impacts constitutes the heart of environmental assessment. It involves the assignment of values to impacts, making implicit or explicit trade-offs, and arriving at some overall judgment about the social acceptability of a project. This is a complex procedure that creates problems on two levels: how to determine the important, project-induced social changes *per se*; and how to compare and weigh significant social effects in relation to the overall balance of environmental and economic benefits and costs.

Who decides what constitutes a "significant" social impact and on what basis? As with so many other elements of SIA, this is a highly contentious area. There are those who believe that the judgment of significance must be made by the people who will be subject to such impacts, i.e. if the community believes that impact A is significant, then it is significant, and must be recognized as such by decision-makers. Others believe

that the author of the SIA statement has some obligation to provide a judgment on significance, making explicit the rationale for weighing one impact differently from another. And again, there is an increasing number of people who believe that the matter of significance is essentially a political issue, not a technical one. In other words, the decision-makers must accept the responsibility for deciding which of the many potential impacts of a project are the most important.

The Council recognizes the political dimension of the matter of "significance", particularly in trying to weigh social, economic and biophysical impacts against one another. At the same time, it also believes there is a role for informed expert judgments. For instance, the social consequences of forced relocation are longer lasting, less easily "managed" and compensated for than the social consequences of increasing the town's dentist/population ratio. It would seem a wasted opportunity and "neutral" in the extreme to simply list these two types of impact without comment on their relative importance.

Some of the questions for research around this question of significance are as follows:

- How is the significance of impacts on biological, social and economic systems established by the major participants in the project impact process (governments, proponents, communities/public)?

- How can SIA be strengthened together with other forms of analysis -- such as benefit/cost analysis, to establish values of project impacts? What other methods can be used to place values on impacts?

- What is the appropriate role for the SIA practitioner in assigning values to potential impacts? What are the ethical considerations involved?

4.0 CEARC RESEARCH PRIORITIES AND IMPLEMENTATION

4.1 Priorities

The five areas of research described in the previous section do not encompass all the issues attached to SIA that deserve research attention. There are many questions with regard to the reliability and validity of specific research methods that need answering: for example, the value of structured questionnaires to native communities as an attempt to establish recreational values versus a more anthropological, participant observation approach. The emergence of simulation modelling and its application to SIA is another very interesting development that could be investigated with worthwhile results.

However, the five areas of enquiry listed in this prospectus represent what Council believes to be the most pressing concerns in the field today. These can be expected to change over time as will Council's priorities.

Council resources will be directed immediately to two of these areas:

- Research on institutional arrangements for SIA; and

- Research on improved impact prediction, monitoring and management capabilities.

A) Strengthening Institutional Arrangements

Institutional problems revolve around the constraints imposed by existing administrative frameworks on the function, scope and timing of SIA, and its integration with other components of environmental assessment. The following themes are of particular interest to CEARC.

- The effectiveness of government guidelines and terms of reference for conducting SIA and utilizing the results in decision making;

- The nature of mechanisms for linking socio-economic and biophysical analysis of the assessment process;

- The fairness and efficiency of the procedures which currently govern the roles, relationships and responsibilities of key parties in social impact studies;

- The potential for applying a more focussed process for scoping issues and clarifying values in the SIA.

These studies on institutional arrangements should use case study analysis and also build upon experience gained from more general evaluation of current SIA practice (see references). It will be an important aspect of this research to compare the boundaries of SIA institutional processes with those of public consultation *per se* and mediation procedures.

B) Research on Improved Prediction Monitoring and Management Capabilities

CEARC considers the development of strong social impact monitoring capabilities to be a basic requirement for advancing SIA. Monitoring results should provide the foundation for a more organized understanding of cause and effect relationships. This foundation will be of value in predicting impacts of future projects with greater confidence than is possible at present. Monitoring should also contribute to the increasing emphasis on impact management and post-project evaluation.

The Council wishes to reinforce these trends. At present, the following themes appear to require particular attention:

- The adequacy of approaches presently used to integrate impact prediction, monitoring and management;

- The effectiveness of current programmes for monitoring impacts in terms of achieving social objectives when defined by government, proponents or communities.

- The current and potential role of impacted communities and groups in monitoring programmes; and

- The nature of the relationship between social and biophysical monitoring, and the opportunities for achieving better integration

between the two.

4.2 Implementation

CEARC will implement its priorities in several ways. First it will commission and undertake research and development. Most of the limited funds allocated to SIA will go directly to the support of research projects. The main mechanism for delivery will be requests for proposals circulated to interested individuals, institutes and private firms. The council will also liaise with other funding bodies such as the SSHRC* and ESRF**, to encourage their formal support for this research programme. The Council also intends to consult actively with institutions and agencies in the public, private and educational sectors that are interested in SIA research. It will encourage, wherever possible, initiatives in support of this research programme.

CEARC will also sponsor workshops and symposia to review new trends and findings in SIA research. Such consultations will generally be required as part of the research contracts sponsored by CEARC. In addition, the Council will convene symposia which cover the broad areas of interest discussed above. Finaly, the Council will act as a vehicle for the promotion, dissemination and application of new ideas and practices in SIA. The Council will try to achieve this leadership role through a network of contacts with practitioners and others interested in the field.

This prospectus is both a notice of the Council's general approach to research in the field of SIA and an invitation for involvement by those interested in its future activities.

---

* Social Sciences and Humanities Research Council

** Environmental Studies Revolving Fund

SELECTED REFERENCES

F. Tester, and W. Mykes, Social Impact Assessment: Theory and Practice. Detselig Enterprises, Calgary, 1981.

P. Melser, "Report on the First International Conference on Social Impact Assessment" Social Impact Assessment Newsletter, Jan. 1983, pp. 5-15.

R. Lang and A. Armour, The Assessment and Review of Social Impacts, FEARO, Ottawa, 1981.

Society for Applied Anthropology, "Social Impact Assessment: What it is, and who does it?" reported in the Social Impact Assessment Newsletter, September, 1983, p. 13.

K. Finsterbusch, et al, eds., Social Impact Assessment Methods, Sage Publications, Beverly Hills, 1983.

ACKNOWLEDGEMENT

The Canadian Environmental Assessment Research Council (CEARC) gratefully acknowledges the support of CEARC Secretariat and others responsible for the timely completion of this publication.

The Council especially wishes to thank the following for their valuable contribution:

1.	Ms. Suzanne Veit	Consultant Victoria, British Columbia
2.	Dr. J. O'Riordan	B.C. Ministry of Environment Victoria, British Columbia
3.	Dr. G.E. Beanlands	Research Director, FEARO Halifax, Nova Scotia
4.	Dr. M.H. Sadar	Scientific Advisor, FEARO Hull, Quebec
5.	Mr. Barry Sadler	Member, CEARC Secretariat Victoria, British Columbia

SIA WORKSHOP
LIST OF PARTICIPANTS
Ottawa, January 9 & 10, 1985

* Audrey Armour
York University
Toronto, Ontario

Gordon Beanlands
CEARC Secretariat
Halifax, Nova Scotia

Peter Boothroyd
Consultant
Vancouver, British Columbia

Roy Bowles
Trent University
Peterborough, Ontario

Louis D'Amore
Consultant
Montréal, Quebec

Léandre Desjardins
University of New Brunswick
Moncton, New Brunswick

Diane Fournier
CEARC Secretariat
Hull, Quebec

* Gerry Glazier
Petro-Canada
Calgary, Alberta

Ray Hawco
Petroleum Directorate
St. John's, Newfoundland

John F. Herity
CEARC Secretariat
Hull, Quebec

Carey Johanssen
Mobil Oil
St. John's, Newfoundland

Gay Kennedy
Government of N.W.T.
Yellowknife, N.W.T.

Gary Leach
Petro-Canada
Calgary, Alberta

* J. O'Riordan
B.C. Ministry of Environment
Victoria, British Columbia

Phil Paradine
CEARC Secretariat
Hull, Quebec

* Nick Poushinsky
Government of Manitoba
Winnipeg, Manitoba

Richard Roberts
Consultant
Calgary, Alberta

M. Husain Sadar
CEARC Secretariat
Hull, Quebec

Barry Sadler
CEARC Secretariat
Victoria, British Columbia

Geoff Thornburn
C.M.I.
Ottawa, Ontario

* Suzanne Veit
Consultant
Victoria, British Columbia

David Young
Ontario Waste Management
Corporation
Toronto, Ontario

* CEARC SIA Committee Members

CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT RESEARCH COUNCIL
MEMBERS

1. Ms. Audrey Armour
85 Spruce Street
Aurora, Ontario
L4G 1S2

2. Dr. Raymond J.P. Brouzes
Director
Environmental Affairs
Alcan Aluminum Limited
1188 west, Sherbrooke St.
Montreal, Quebec
H3A 3G2

3. Mr. Gerry T. Glazier
General Manager
Environmental and Social Affairs
Petro-Canada
Room 1516, West Tower
150 - 6th Avenue S.W.
Calgary, Alberta
T2P 3E3

4. Dr. Andy L. Hamilton
Environmental Advisor
International Joint Commission
18th Floor, Berger Building
100 Metcalfe Street
Ottawa, Ontario
K1P 5M1

5. Dr. Art J. Hanson
Director
Institute for Resource and
Environmental Studies
Dalhousie University
1312 Roble Street
Halifax, Nova Scotia
B3H 3E2

6. Dr. André Marsan
André Marsan & Associates
615 Belmont St.
Montreal, Quebec
H3B 2L8

7. Dr. Jon O'Riordan
Director of Planning
Ministry of Environment
Government of British Columbia
3rd Floor
777 Broughton Street
Victoria, British Columbia
V8W 1E3

8. Mrs. Grace Patterson
Clinic Director
Canadian Environmental Law
Association
243 Queen Street W.
Toronto, Ontario
M5V 1Z4

9. Dr. N.W. Poushinsky
Secretary, Social Resource
Room 338, Legislative Bldg.
450 Broadway Avenue
Winnipeg, Manitoba
R3C 0V8

10. Dr. E. Fred Roots
Science Advisor
Environment Canada
Les Terrasses de la Chaudière
10 Wellington Street
Hull, Quebec
K1A 0H3

CEARC SECRETARIAT

1. Dr. Gordon E. Beanlands
   Director of Research
   Federal Environmental Assessment
   Review Office
   1318 Robie Street
   Halifax, Nova Scotia
   B3H 3E2

2. M. John F. Herity
   Director General
   Policy & Administration
   Federal Environmental Assessment
   Review Office
   200 Sacré-Coeur Blvd.
   Hull, Quebec
   K1A 0H3

3. Dr. M. Husain Sadar
   Scientific Advisor
   Federal Environmental Assessment
   Review Office
   200 Sacré-Coeur Blvd.
   Hull, Quebec
   K1A 0H3

4. M. Barry Sadler
   Consultant
   1703 Ash Road
   Victoria, British Columbia
   V8N 2T7

5. M. Robert H. Weir
   Chief, Environmental
   Impact Systems Division
   Environment Canada
   351 St. Joseph Blvd.
   Hull, Quebec
   K1A 1C8

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1985

N° de cat. En 107-3/1-1985

ISBN 0-662-54040-9

CCREE Publication No 1-85/EIS

ÉVALUATION DES INCIDENCES SOCIALES :

Exposé sur la recherche

Mai 1985

CONSEIL CANADIEN DE LA RECHERCHE
SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE
(CCRÉE)

CCRÉE, 13e étage, Immeuble Fontaine
200, boulevard Sacré-Coeur
Hull (Québec)
K1A 0H3

TABLE DES MATIÈRES

Page

PRÉFACE

1.0 INTRODUCTION 1

2.0 CADRE DE RÉFÉRENCE 1

3.0 SUJETS DE RECHERCHE RELATIFS À L'ÉIS 3

3.1 Orientation de l'ÉIS 3

3.2 Limites du domaine 4

3.3 Prédiction et contrôle des incidences 5

3.4 Modalités institutionnelles 7

3.5 Évaluation de l'importance 9

4.0 PRIORITÉS ET RÉALISATION DE LA RECHERCHE DU CCREE 10

4.1 Priorités 10

4.2 Mise en oeuvre 11

BIBLIOGRAPHIE 13

REMERCIEMENTS 14

ANNEXES : LISTE DES PARTICIPANTS À L'ATELIER D'OTTAWA 15

LISTE DES MEMBRES DU CONSEIL.. 16

LISTE DES MEMBRES DU SECRÉTARIAT 17

PRÉFACE

Le Conseil canadien de la recherche sur les évaluations environnementales (CCRÉE) a été créé le 30 janvier 1984 par le ministre fédéral de l'Environnement pour conseiller le gouvernement, l'industrie et les universités sur les moyens d'améliorer les méthodes scientifiques et techniques, et la marche à suivre utilisées pour l'évaluation des incidences environnementales. Le CCRÉE travaille actuellement à la création de programmes de recherche reliés à la réalisation des évaluations environnementales.

Le Conseil a choisi l'évaluation des incidences sociales (ÉIS) comme l'un des principaux domaines sur lesquels devraient porter les recherches, de sorte que le présent document décrit la façon dont le CCRÉE aborde les activités de recherche possibles dans ce domaine.

Lors de la préparation du présent exposé, le Conseil a commencé à solliciter l'opinion des particuliers et des organisations qui oeuvrent dans le domaine des ÉIS. Une ébauche de ce document a servi de base à une journée de consultation très fructueuse pour plusieurs membres du milieu des ÉIS, qui a eu lieu à Ottawa en janvier 1985. Vous trouverez en annexe, une liste des participants à cette rencontre. Nous remercions Diane Erickson pour son appui dans l'élaboration de l'examen initial des questions.

Pour tout renseignement au sujet du programme général du Conseil en matière de recherche d'évaluation environnementale ou au sujet des recherches ÉIS décrites dans le présent exposé, prière de communiquer avec :

Dr M. Husain Sadar, gérant
Secrétariat du CCRÉE
13e étage, Immeuble Fontaine
200, boul. Sacré-Coeur
Hull (Québec)
K1A 0H3

Tél. (819) 997-1000

1.0 INTRODUCTION

Les questions d'ordre social deviennent un élément de plus en plus important des évaluations environnementales. Dans le cas des grands projets soumis à l'examen public, les questions sociales sont souvent celles qui dominent au cours du processus et elles peuvent avoir une influence importante lors de la prise de décisions. Le premier exemple, d'ailleurs le plus connu, est celui de l'Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie; le Commissaire recommandait, dans ses conclusions, de retarder le projet d'exploitation du gaz naturel de l'Arctique principalement à cause des effets culturels et sociaux prévus sur les autochtones. Plusieurs processus d'évaluation des incidences comprennent maintenant, de façon routinière, une étude des questions sociales et économiques qui dépasse les changements sociaux directement reliés aux questions écologiques ou des ressources naturelles.

Pourtant, de nombreuses questions subsistent au sujet du contenu légitime quant à l'évaluation des incidences sociales et de l'efficacité des méthodes d'analyse et d'intégration des questions sociales à l'évaluation des incidences. Dix années se sont maintenant écoulées depuis les premiers rapports d'ÉIS au Canada, mais il n'y a pas de consensus sur la valeur du contenu de ces documents, les notions et les méthodes les plus fiables pour l'organisation de la recherche reliée à l'ÉIS et sur l'application des résultats des études lors de la prise de décision. On s'entend généralement pour dire que l'ÉIS n'a pas évolué comme prévu et que des changements importants d'ordre pratique doivent être apportés.

En conséquence, le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale a choisi de porter une attention particulière à l'ÉIS. L'objet du présent exposé est donc de définir les principaux sujets de recherche dans ce domaine et d'exposer le rôle que le CCRÉE espère jouer en vue de régler certaines des questions au moyen d'un programme de recherche qui commencerait immédiatement. Le CCRÉE a l'intention de collaborer autant que possible avec les organismes existants de financement et de recherche, afin d'optimiser son modeste budget de recherche.

Le document est divisé en trois parties. La première détermine le contexte de la discussion; la deuxième comporte une vue d'ensemble des principales questions sur lesquelles portera la recherche relative à L'ÉIS; et en conclusion, un énoncé des priorités établies par le Conseil est présenté avec un programme de mise en oeuvre.

2.0 CADRE DE RÉFÉRENCE

Le CCRÉE est convaincu que l'évaluation des incidences sociales fait partie intégrante de l'évaluation environnementale. Il a rejeté l'idée d'envisager les deux comme des domaines de recherche distincts, car cela serait irréaliste et nuisible à l'évolution de nos connaissances sur les changements environnementaux. Le Conseil croit que les liens entre les évaluations sociales et biophysiques doivent être raffermis et que la portée, l'objet et les méthodes de recherche utilisées relativement aux évaluations envi-

ronnementales doivent tenir compte de la très grande importance des valeurs sociales.

Tous les niveaux de l'analyse sociale pourraient être améliorée si l'on accordait une attention plus rigoureuse à la nature même des ÉIS et à tous les moyens possibles d'effectuer ces évaluations. Par exemple, un certain nombre de problèmes continuels dans le domaine sont créés par les différentes opinions au sujet de l'ÉIS. Il se trouve sur les rayons des bibliothèques de nombreuses interprétations de l'ÉIS. Notre objectif, ici, n'est pas de les passer en revue ou de les redéfinir. Cependant, il nous a semblé utile d'exposer les perspectives qui guident l'étude du CCRÉE concernant les sujets de recherche.

L'ÉIS est considérée principalement comme un domaine d'enquête systématique; elle cherche à définir et à comprendre les conséquences sociales des changements prévus et les processus connexes. Elle suppose l'application de diverses méthodes d'analyse, l'obtention de documents à l'appui, ainsi que la communication des résultats. L'énoncé de l'ÉIS peut servir de fondement pour la prise de décisions et de source d'information publique. Ces caractéristiques peuvent être utiles pour différencier l'ÉIS de processus semblables visant les mêmes fins, notamment diverses formes de consultation publique.

L'ÉIS doit s'efforcer, avant tout, de protéger l'intérêt des personnes. Elle doit être à l'écoute de la collectivité, et axée sur les problèmes et les besoins de ceux qui font face aux changements ou aux perturbations. Il s'agit souvent des "gens qui entravent" divers plans de développement. La raison d'être de l'ÉIS est de mieux connaître leurs préoccupations et d'en tenir compte lors de la prise de décisions. L'ÉIS évalue généralement quatre types de changements sociaux :

a) les <u>changements démographiques</u>, soit les effets des augmentations ou des diminutions de la population sur les installations et services locaux, la cohésion des quartiers et la stabilité communautaire;

b) les <u>changements d'ordre économiques</u>, soit les effets de l'apparition de nouveaux emplois et de revenus sur la stabilité financière de la population, l'assiette de l'impôt municipal et la viabilité des entreprises locales et des organismes de services sociaux;

c) les <u>changements reliés aux ressources</u>, soit les effets des changements sur les ressources naturelles dont dépendent certaines personnes pour leur subsistance, leur emploi ou leurs loisirs.

d) <u>les changements d'ordre culturel</u>, soit les effets des changements touchant démographie, l'économie et les ressources) sur les institutions, les traditions et les valeurs de la communauté ainsi que sur la qualité de la vie au sein des collectivités;

La principale préoccupation du CCRÉE est d'encourager des recherches susceptibles d'améliorer de façon concrète le fonctionnement des ÉIS et l'aptitude des résultats des ÉIS à influencer les décisions. En outre, il s'occupera des questions importantes reliées à la connaissance des conséquences sociales réelles associées à divers genres de projets de développement. Par conséquent, le CCRÉE entreprendra un ou deux projets de recherche reliés à l'ÉIS, et si possible, il trouvera des associés de recherche. En plus de son modeste programme de recherche, le Conseil tentera d'encourager d'autres organismes de recherche et groupes de financement à orienter leur recherche sur des problèmes particuliers de l'ÉIS.

3.0 SUJETS DE RECHERCHE RELATIFS À L'ÉIS

L'ÉIS est un nouveau domaine de théorie et de pratique qui fait déjà l'objet d'une documentation impressionnante. Par exemple, on a fait le point sur l'état des connaissances lors de récentes conférences nationales et internationales qui ont eu lieu au Canada. Il ressort de ces examens une longue liste de "problèmes" caractéristiques de l'ÉIS, qui demeurent en grande partie sans solutions, mais qui menacent pourtant l'évolution du domaine. Le Conseil a défini cinq sujets de grande importance qui devraient faire l'objet de recherche, en vue d'améliorer la théorie et la pratique des ÉIS :

- ORIENTATION DE L'ÉIS
- LIMITES DU DOMAINE
- LIEN ENTRE LES PRÉDICTIONS ET LE CONTRÔLE DES INCIDENCES
- DÉTERMINATION DE L'IMPORTANCE
- PROCÉDURES INSTITUTIONNELLES EN VUE DE LA RÉALISATION ET DE L'UTILISATION DES ÉTUDES DANS LA PRISE DE DÉCISIONS.

3.1 Orientation de l'ÉIS

Certains professionnels et groupes communautaires croient que l'ÉIS est une activité de développement communautaire, visant à influencer les forces politiques qui prennent les décisions au sujet des projets. D'autres, dont font généralement partie les organismes de réglementation, considèrent l'ÉIS comme un élément technique du processus de planification. Chacune de ces deux orientations suppose des théories et des méthodes de recherche tout à fait différentes.

La méthode technique ou de planification met en valeur la méthode scientifique comme moyen objectif de fournir de l'information aux décideurs. On insiste davantage sur des méthodes d'analyse rigoureuses bien établies en sciences sociales, des énoncés clairs et objectifs des pertes et des gains sociaux.

Le modèle de développement communautaire et politique est basé sur la conviction que des "intérêts" sont au coeur des décisions concernant l'environnement et que l'ÉIS est un moyen de rendre ces "intérêts" visibles et puissants. Ce modèle fait aussi ressortir la nature dynamique des incidences qui sont déterminées en partie par la perception positive ou négative qu'ont les gens des changements anticipés. Cette méthode n'exige pas d'analyse scientifique rigoureuse, mais d'excellentes aptitudes pour la communication et l'organisation, ainsi que la capacité de faire connaître les attitudes, les convictions et

les valeurs de ceux qui pourraient être touchés par les projets, de telle façon que tous les intérêts soient débattus ouvertement par les décideurs en cause.

Le tableau 1 indique quelques-unes des dimensions de ces deux différentes façons d'envisager l'ÉIS.

Le CCRÉE s'intéresse aux questions suivantes :

- dans quelles conditions et pour quel genre de projet la méthode technique et de planification est-elle appropriée?
- dans quelles circonstances le modèle politique et de développement communautaire est-il mieux approprié à l'étude des problèmes reliés aux changements sociaux anticipés?
- quelles techniques et méthodes de recherche pourraient s'appliquer aux deux orientations?

3.2 Limites du domaine

Les limites géographiques, de contenu et de temps des études relatives aux ÉIS ne sont pas bien établies. Par exemple, pour définir l'étendue géographique d'une étude concernant une usine de gestion des déchets, faut-il se limiter aux collectivités adjacentes à l'emplacement ou inclure toutes les collectivités où les résidents jugent qu'ils en subiront les répercussions? Les limites de contenu posent un problème semblable. Le mot "social" a un sens tellement large qu'il est parfois inutile pour déterminer le contenu approprié d'une étude dans le contexte d'une ÉIS. Il y a deux éléments à considérer dans ce cas. Le premier est celui de l'unité d'analyse sociale appropriée. L'étude devrait-elle porter sur les changements qui toucheront les personnes, la famille, les institutions communautaires ou les groupes d'intérêt? On peut souvent prévoir des changements sociaux à tous ces niveaux, mais il est difficile de déterminer s'il faut tous les évaluer dans le contexte de l'étude. Par conséquent, si l'on se penche sur la possibilité d'une réinstallation obligatoire occasionnée par un projet hydroélectrique, on peut certainement envisager des changements chez les personnes (perte de contrôle, sentiment d'impuissance, accroissement de l'anxiété), les familles (stress chez les membres de la famille, occasionné par les nouvelles priorités suite à l'obligation de déménager), les institutions communautaires (fermeture d'une école à cause du départ de 60 pour cent des élèves) et les groupes d'intérêts particuliers (le problème spécifique des agriculteurs, comparativement à ceux qui vivent sur des terres qui seront inondées, mais qui ne vivent pas de ces terres). Quand on envisage les changements à tous ces niveaux, il faut tenir compte des difficultés du temps, des ressources et d'étendue. Par ailleurs, si l'on n'envisage pas les changements à tous ces niveaux, il faut être conscient des risques de décisions arbitraires et de l'absence de liens essentiels.

Le deuxième élément à envisager en ce qui concerne les limites de contenu est celui de la nécessité du projet. Dans quelle mesure l'étude d'ÉIS examine-t-elle cette question fondamentale? Si elle fait partie de l'étude, il faut alors se pencher sur les solutions de rechange du projet et analyser leurs conséquen-

ces sociales possibles. Dans quelle mesure est-il raisonnable d'envisager toutes ces possibilités?

Il y a aussi les limites de temps de l'ÉIS. Les changements sociaux sont continuels. Ils surgissent constamment. Quel est donc la limite de temps appropriée, pour une étude, par exemple, des répercussions sociales de l'introduction d'une économie basée sur les salaires dans une collectivité autochtone de type traditionnel? Faut-il envisager les répercussions sociales possibles d'une telle entreprise sur une période de cinq ans, de vingt ans? Il est très difficile de déterminer au départ d'un cadre chronologique approprié.

L'aspect géographique, contenu et temps d'une analyse dans le contexte de l'ÉIS variera évidemment selon la nature des changements généralement associés à divers genres de projets. La perception du public des risques et des dangers devrait être un élément important dont on tiendra compte lors de la définition des limites des études d'ÉIS, même si la base "scientifique" de ces perceptions est faible.

Le Conseil souhaiterait qu'on réponde aux questions suivantes :

- Quelles lignes directrices pourraient être appliquées afin d'établir les limites géographiques, de temps et de contenu appropriées des études d'ÉIS, concernant les divers genres de projets et de collectivités?

- Quel est le rôle de ceux qui seront le plus touchés par le choix des limites appropriées à chaque étude d'ÉIS?

- De quelle façon évalue-t-on les problèmes socio-économiques afin de faire ressortir les questions les plus critiques? Quels sont les points usuels et préférés d'intégration de l'ÉIS au processus d'évaluation environnementale?

3.3 Lien entre les prédictions et le contrôle des incidences

L'ÉIS, dont le rôle est de prévoir les changements sociaux vitaux associés à la réalisation de projets, a rarement impressionné les décideurs et les membres des collectivités. Des efforts récents de contrôle des changements socio-économiques réels associés à des projets donnés et la comparaison de ces changements réels aux changements prévus dans le cadre des études d'ÉIS ont révélé d'énormes différences. Il y a évidemment plusieurs raisons pour expliquer ces différences. Certains doutes quant aux méthodes utilisées pour la préparation de l'ÉIS semblent être bien fondés. Cependant, il est aussi important de reconnaître que la difficulté d'anticiper les changements sociaux ne sera sensiblement réduite que lorsqu'on disposera d'une base de connaissances beaucoup plus vaste sur les mécanismes du changement social et leurs relations de cause à effet. Un contrôle plus rigoureux des répercussions est une façon d'approfondir ces connaissances.

Certaines personnes, oeuvrant dans le domaine, souhaiteraient que l'ÉIS mette davantage l'accent sur le contrôle et la gestion des incidences. Ainsi, l'objectif de l'ÉIS serait d'évaluer les changements associés à un projet particulier au cours de sa réalisation. Cette information

CCREE Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale

CEARC Canadian Environmental Assessment Research Council

ÉVALUATION DES INCIDENCES SOCIALES

[illegible]

TABLEAU I

PERSPECTIVES COMPARATIVES DE L'ÉIS

	MODÈLE TECHNIQUE	MODÈLE POLITIQUE
1. Philosophie de la science :	Positivisme logique; les sciences sociales sont étudiées sur le même modèle que les sciences naturelles; recherche des régularités observables sur lesquelles peuvent être basées les prédictions et la planification.	Théorie critique : les chercheurs en sciences sociales tentent de comprendre les processus et les structures du changement, afin de favoriser l'établissement d'une société plus humaine.
2. Rôle et objectif de la planification	Responsable : optimiser le bien-être social en facilitant de manière efficace le développement et en réduisant au minimum ses répercussions négatives.	Réceptif : en arriver à un processus de développement plus équitable en permettant à la collectivité de le prendre en main.
3. Notion de prise de décisions	Rationnelle : amélioration du choix par la production d'information globale, précise et factuelle; accent sur la méthode scientifique.	Ouverte : amélioration du choix par la participation des citoyens; accent sur la détermination des besoins et des valeurs.
4. Nature de l'ÉIS	Élément technique du processus de planification et de prise de décisions : accent sur l'énoncé des incidences sociales; recours à des spécialistes, les apports factuels et les données traitées.	Élément de développement communautaire du processus politique : le processus met l'accent sur la qualité de la participation; recours à l'opinion public et l'expérience personnelle.
5. Mode de recherche	Limitatif et objectif : analyse indépendante et sans attribution de valeur à l'identification et à la prédiction des incidences; orientée vers la quantification de l'information; visant à améliorer les outils et la capacité de recherche.	Holistique et subjectif : intervention et attribution de valeurs en vue de clarifier les problèmes; orienté vers la qualification de l'information; visant à améliorer les relations entre les personnes directement touchées et les décideurs de l'extérieur.

servirait ensuite de base à la négociation et la gestion des incidences sociales. Cependant, d'autres souhaiteraient plutôt utiliser l'ÉIS comme une évaluation préalable à la prise de décisions, et qui faciliterait justement cette prise de décisions.

Il est clair que l'ÉIS doit s'orienter dans ces deux directions en même temps. Elle doit chercher à accroître sa capacité de prédiction au moyen de méthodes conceptuelles plus perfectionnées et plus fiables. Par ailleurs, le contrôle des projets lui permettra de recueillir des connaissances fondamentales au sujet des processus de changements sociaux qui pourraient mener à l'utilisation d'une méthode très différente de planification des projets, telle le règlement des conflits et des positions négociées tout au long du processus de prise de décisions.

Le Conseil souhaiterait que soient réalisées davantage d'études dans le domaine du contrôle et des prévisions des incidences sociales. Les questions associées à ce genre de recherche sont les suivantes :

- Dans quelle mesure peut-on prévoir les répercussions sociales? Quelles méthodes s'y prêtent le mieux?

- Quelles seraient les caractéristiques d'un programme efficace de contrôle social pour divers genres de projets?

- Comment les collectivités peuvent-elles participer plus efficacement au contrôle des incidences : quel soutien peuvent leur apporter les organismes publics et les promoteurs au chapitre du contrôle et de la gestion des changements?

- Quels thèmes, méthodes ou perspectives appropriés des disciplines des sciences sociales pourrait-on utiliser pour améliorer la capacité de contrôler l'évolution des changements sociaux?

- Quel genre de cadres et de techniques existe-t-il déjà pour l'évaluation des incidences après coup? Dans quelle mesure ces cadres et techniques sont-ils efficaces?

3.4 Modalités institutionnelles pour la réalisation et l'utilisation des ÉIS

Les ÉIS ne sont pas faites en vase clos. Divers organismes de réglementation les exigent; elles sont réalisées par différents promoteurs et évaluées par divers représentants officiels des gouvernements et groupes communautaires. L'évolution d'une ÉIS commence généralement par la nécessité d'une étude. Un mandat précis est préparé par l'organisation qui demande le travail; commence alors le processus de la réalisation de ce mandat. Suit la période de mise en oeuvre et de travaux sur le terrain, après lesquels vient la rédaction du rapport, selon une présentation généralement établie par l'organisme d'examen. Il y a ensuite la période d'examen, la décision et, parfois, la période de contrôle pendant laquelle les incidences socio-économiques réelles sont décrites et analysées puis comparées aux incidences socio-économiques prévues.

Toutes ces étapes de politique et de procédure pour la réalisation des

ÉIS ont une très grande influence sur le résultat final de l'ÉIS relativement à l'étendue, aux méthodes, à l'intégration à d'autres éléments de l'évaluation environnementale et même les conclusions. Ces accords peuvent également avoir un effet appréciable sur la mesure dans laquelle le processus d'évaluation des incidences peut lui-même engendrer des conséquences sociales positives ou négatives. Ainsi, un mandat trop restreint établi par un promoteur ou un gouvernement peut avoir un effet profond et négatif sur les attitudes de la population à l'égard de l'élaboration de projets.

Prenons le cas d'un ministère provincial des Transports qui demande une ÉIS d'un projet d'autoroute dans une région éloignée de la province. Le ministère a préparé un mandat d'une demi-page dans lequel on demande à l'expert-conseil a) d'étudier les "conséquences sociales" sur les collectivités X et Y; b) de ne pas tenir compte de la question des revendications territoriales; c) de concentrer son étude sur la question de l'accessibilité, pour les membres des collectivités, des services et des centres situés aux deux extrémités du tronçon proposé; et d) de réaliser l'étude en deux mois. Cette étude sera très différente de celle qui serait basée sur a) un mandat plus étendu, b) un échéancier plus long, c) un ensemble de facteurs plus explicites à étudier et ainsi de suite.

Si les personnes susceptibles de subir les changements ou les effets négatifs d'un projet d'autoroute jugent elles aussi que le mandat de l'ÉIS est trop restreint et trop précipité, elles risquent de se sentir lésées par le procédé même qui doit répondre à leur besoin. Dans ce cas, un conflit social, des tensions psychologiques et un sentiment d'aliénation sont des conséquences inévitables des "procédés" et non une possibilité de changement social découlant du projet.

L'expérience a montré que l'influence des institutions sur la crédibilité et le résultat final d'une ÉIS est très grande. Certains types d'accords institutionnels semblent plus susceptibles que d'autres de favoriser le déroulement de l'ÉIS. La détermination du mandat, le processus d'examen, les normes appliquées à cet examen, le rôle de la consultation publique, les ressources financières affectées à cet exercice sont tous des facteurs essentiels à la production des ÉIS.

Le Conseil souhaiterait déterminer le genre de modalités institutionnelles le plus susceptible de produire les ÉIS les plus profitables. Plus particulièrement, il aimerait qu'on réponde aux questions suivantes :

- Y a-t-il des limites inhérentes aux études d'une ÉIS faites par les promoteurs?

- Qu'est-ce que les principaux représentants des grands organismes sociaux intergouvernementaux considèrent comme le point de référence approprié relativement aux travaux de l'ÉIS?

- Dans quelle mesure les présentes modalités institutionnelles d'évaluation des incidences sociales sont-elles responsables du fait que le procédé lui-même engendre des conséquences sociales négatives?

- Quelle est la structure, au sein

de certaines organisations (le promoteur, le gouvernement et la population), pouvant servir à la définition du mandat des ÉIS et comment les différents services de ces organisations participent-ils au processus?

- Quelles procédures et politiques internes les différentes institutions ont-elles établies pour examiner les ÉIS, déterminer les lacunes ou les points satisfaisants et décider des recommandations à faire?

3.5 Évaluation de l'importance

L'évaluation de l'importance des incidences est au coeur même de l'évaluation environnementale. Elle suppose l'affectation de valeurs aux incidences, le choix d'échanges valables implicites ou explicites et l'établissement d'une opinion globale au sujet de l'acceptation sociale d'un projet. C'est là une procédure complexe qui pose des problèmes sur deux plans : comment déterminer les changements sociaux importants engendrés par le projet, en soi; et comment comparer et mesurer les effets sociaux importants par rapport à l'équilibre global des coûts et des avantages environnementaux et économiques.

Qui décide de ce qui constitue une incidence sociale "importante" et de quelle façon? Comme avec tant d'autres éléments d'ÉIS, c'est là un point extrêmement controversé. Certains croient qu'il revient aux personnes touchées par ces incidences d'évaluer l'importance de celles-ci, c'est-à-dire que si la collectivité croit que l'incidence A est importante, alors elle doit être reconnue comme telle par les décideurs. D'autres croient que cette question relève de l'auteur de l'énoncé d'ÉIS, en justifiant sa décision d'accorder plus d'importance à une incidence qu'à une autre. Là encore, un nombre de plus en plus grand de personnes croient que la question d'importance en est essentiellement une de politique et non de technique. C'est donc dire que les décideurs doivent accepter la responsabilité de décider quelles incidences possibles d'un projet sont les plus importantes.

Le Conseil reconnaît l'aspect politique de la question "d'importance", particulièrement lorsqu'il s'agit de mesurer des incidences sociales, économiques et biophysiques. Par ailleurs, il croit également qu'il y a possibilité d'émettre des opinions bien fondées. Ainsi, les conséquences sociales d'une réinstallation obligatoire durent longtemps, sont moins facilement gérées et compensées que les conséquences sociales de l'accroissement du rapport dentiste/population d'une ville. Donner simplement la liste de ces deux genres d'incidences sans faire de commentaires sur leur importance relative constituerait une perte de temps et une évaluation neutre à l'extrême.

Certains des sujets de recherche concernant la question de l'importance sont les suivants :

- Comment les principaux participants au processus établissent-ils l'importance des incidences sur les systèmes biologiques, sociaux et économiques (gouvernements, promoteurs, collectivités/public)?

- Comment l'ÉIS peut-elle être renforcée par d'autres formes d'analyse - telles que les analyses coûts/avantages, en vue d'éta-

blir les valeurs des incidences d'un projet? Quelles autres méthodes peuvent être utilisées pour donner une valeur aux incidences?

- Quel est le rôle approprié de l'évaluateur des ÉIS lorsqu'il assigne des valeurs aux incidences possibles? Quels sont les points d'éthique en cause?

4.0 PRIORITÉS ET RÉALISATION DE LA RECHERCHE DU CCRÉE

4.1 Priorités

Les cinq domaines décrits dans la section précédente n'englobent pas tous les problèmes rattachés à l'ÉIS et sur lesquels il faudrait faire des recherches. Il y a de nombreuses questions relatives à la fiabilité et à la pertinence des méthodes de recherche spécifiques auxquelles il faudrait répondre : par exemple l'à-propos des questionnaires structurés pour les collectivités d'autochtones, en vue d'établir des valeurs récréatives, plutôt qu'une démarche qui soit davantage fondée sur l'anthropologie. L'apparition des modèles de simulation et leur application à l'ÉIS est un autre domaine très intéressant qui mériterait d'être examiné et qui pourrait donner des résultats avantageux.

Cependant, les cinq domaines d'enquête mentionnés dans le présent document représentent ceux que le Conseil juge les plus pressants dans le domaine aujourd'hui. Ils peuvent toutefois changer avec le temps, tout comme les priorités du Conseil.

Les ressources du Conseil seront orientées immédiatement vers deux de ces domaines :

- la recherche sur les modalités institutionnelles pour l'ÉIS; et

- la recherche sur l'amélioration de la capacité de gestion, de prédiction et de contrôle des incidences.

A) Soutien des modalités institutionnelles

Les problèmes institutionnels sont reliés aux restrictions imposées par le contexte administratif sur la fonction, l'étendue et l'élément temps de l'ÉIS, ainsi que son intégration à d'autres éléments de l'évaluation environnementale. Les thèmes suivants ont un intérêt tout particulier pour le CCRÉE.

- L'efficacité des lignes directrices du gouvernement et des mandats pour la réalisation de l'ÉIS, ainsi que l'utilisation des résultats pour la prise de décisions.

- La nature des mécanismes permettant de relier les analyses socio-économiques et biophysiques du processus d'évaluation.

- L'équité et l'efficacité des procédures qui régissent actuellement les rôles, les relations et les responsabilités des principales parties lors des études d'incidences sociales.

- La possibilité d'utiliser un processus plus précis pour déterminer l'étendue des problèmes et clarifier les valeurs lors de l'ÉIS.

Cette étude de modalité institutionnelle devrait faire appel à des analyses de cas, tout en profitant de l'expérience fournie par une

évaluation plus générale des travaux d'ÉIS en cours (voir bibliographie). Un aspect important de cette recherche sera de considérer les limites du processus institutionnel de l'ÉIS ainsi que celles de la consultation publique en soi, et des mécanismes de médiation.

B) Recherche pour améliorer la capacité de gestion, de prédiction et de contrôle

Le CCRÉE considère l'élaboration de moyens de contrôle efficaces des incidences sociales comme une exigence fondamentale pour l'avancement des ÉIS. Les résultats du contrôle constitueraient la base d'une meilleure compréhension des relations de cause à effet. Cette base sera d'une grande valeur pour les prédictions des incidences des projets futurs, avec un meilleur taux de confiance qu'il n'est possible à l'heure actuelle. Le contrôle devrait aussi faire mieux ressortir l'importance de la gestion des incidences et l'évaluation de projet après coup.

Le Conseil souhaite renforcer ces tendances. À l'heure actuelle, les thèmes suivants semblent demander une attention particulière :

- La valeur des démarches actuellement utilisées pour intégrer la prédiction des incidences, leur contrôle et leur gestion.

- La capacité des programmes actuels de contrôler les incidences de façon à atteindre les objectifs sociaux définis par le gouvernement, les promoteurs et les collectivités.

- Le rôle actuel et possible des collectivités et des groupes visés dans les programmes de contrôle.

- La nature du lien entre le contrôle social et biophysique, et les possibilités d'une meilleure intégration des deux.

4.2 Mise en oeuvre

Le CCRÉE a l'intention de donner suite à ses priorités de diverses façons. D'abord, il entreprendra et fera faire des travaux de recherche et d'élaboration. La plupart des fonds limités affectés à l'ÉIS iront directement au soutien de projets de recherche. Les principaux mécanismes de mise en oeuvre seront des demandes de projets qui seront distribuées aux personnes, aux établissements et aux entreprises privées intéressés. Le Conseil assurera aussi le lien avec d'autres organismes de financement tels que le Conseil de recherches en sciences humaines et le Fonds renouvelable pour l'étude de l'environnement, afin d'obtenir leur appui officiel à ce programme de recherche. Le Conseil a aussi l'intention de consulter activement les établissements et les organismes des secteurs public, privé et universitaire qui sont intéressés par la recherche relative à l'ÉIS. Il encouragera, dans tous les cas où se sera possible, les démarches liées à ce programme de recherche.

La CCRÉE parrainera également des ateliers et des colloques afin d'examiner les nouvelles tendances et résultats de la recherche relative à l'ÉIS. Ces consultations seront généralement obligatoires en ce qui concerne les contrats de recherche parrainés par le CCRÉE. En outre, le Conseil organisera des colloques qui porteront sur les grands domaines d'intérêt mentionnés ci-dessus.

Enfin, le Conseil servira de mécanisme de promotion, de dissémination et d'application des nouvelles idées et pratiques pour l'ÉIS. Il tentera de jouer son rôle de chef de file par l'entremise d'un réseau de contacts avec les professionnels et d'autres personnes intéressées dans le domaine.

Le présent document est à la fois une description de la démarche générale du Conseil à l'égard de la recherche dans le domaine de l'ÉIS et une invitation aux intéressés à ses activités futures.

BIBLIOGRAPHIE

F. Tester et W. Mykes, Social Impact Assessment: Theory and Practice. Detselig Enterprises, Calgary, 1981.

P. Meiser, "Report on the First International Conference on Social Impact Assessment", Social Impact Assessment Newsletter, Janvier 1983, pp. 5-15.

R. Lang et A. Armour, Évaluation et examen des impacts sociaux, BFEÉE, Ottawa, 1981.

Society for Applied Anthropology, "Social Impact Assessment: What it is, and who does it?", in Social Impact Assessment Newsletter, septembre 1983, p. 13.

K. Finster busch et coll., éd., Social Impact Assessment Methods, Sage Publications, Beverly Hills, 1983.

REMERCIEMENTS

Le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale tient à remercier de leur appui son Secrétariat et les autres personnes qui ont permis de réaliser la présente publication.

Le Conseil désire aussi remercier plus particulièrement les personnes suivantes pour leur précieuse collaboration :

M^me^ Suzanne Veit	Expert-conseil Victoria (Colombie-Britannique)
D^r^ J. O'Riordan	B.C. Ministry of Environment Victoria (Colombie-Britannique)
D^r^ G.E. Beanlands	Directeur à la recherche, BFEÉE Halifax (Nouvelle-Écosse)
D^r^ M.H. Sadar	Conseiller scientifique, BFEÉE Hull (Québec)
M. Barry Sadler	Membre, Secrétariat du CCREE Victoria (Colombie-Britannique)

ATELIER SUR L'ÉIS
LISTE DES PARTICIPANTS
Ottawa, les 9 et 10 janvier 1985

* Audrey Armour
York University
Toronto (Ontario)

Gordon Beanlands
Secrétariat du CCRÉE
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Peter Boothroyd
Expert-conseil
Vancouver (Colombie-Britannique)

Roy Bowles
Trent University
Peterborough (Ontario)

Louis D'Amore
Expert-conseil
Montréal (Québec)

Léandre Desjardins
Université du Nouveau-Brunswick
Moncton (Nouveau-Brunswick)

Diane Fournier
Secrétariat du CCRÉE
Hull (Québec)

* Gerry Glazier
Petro-Canada
Calgary (Alberta)

Ray Hawco
Petroleum Directorate
St-Jean (Terre-Neuve)

John F. Herity
Secrétariat du CCRÉE
Hull (Québec)

Carey Johanssen
Mobil Oil
St-Jean (Terre-Neuve)

Gay Kennedy
Government of N.W.T.
Yellowknife (T.N.-O.)

Gary Leach
Petro-Canada
Calgary (Alberta)

* J. O'Riordan
B.C. Ministry of Environment
Victoria (Colombie-Britannique)

Phil Paradine
Secrétariat du CCRÉE
Hull (Québec)

* Nick Poushinsky
Gouvernement du Manitoba
Winnipeg (Manitoba)

Richard Roberts
Expert-conseil
Calgary (Alberta)

M. Husain Sadar
Secrétariat du CCRÉE
Hull (Québec)

Barry Sadler
Secrétariat du CCRÉE
Victoria (Colombie-Britannique)

Geoff Thornburn
C.M.I.
Ottawa (Ontario)

* Suzanne Veit
Expert-conseil
Victoria (Colombie-Britannique)

David Young
Ontario Waste Management
Corporation
Toronto (Ontario)

*Membre du sous-comité du CCRÉE

CONSEIL CANADIEN DE LA RECHERCHE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

LISTE DES MEMBRES

1. Ms. Audrey Armour
85 Spruce Street
Aurora (Ontario)
L4G 1S2

2. Dr. Raymond J.P. Brouzes
Director
Environmental Affairs
Alcan Aluminum Limited
1188 ouest, rue Sherbrooke
Montréal (Québec)
H3A 3G2

3. Mr. Gerry T. Glazier
General Manager
Environmental and Social Affairs
Petro-Canada
Room 1516, West Tower
150 - 6th Avenue S.W.
Calgary (Alberta)
T2P 3E3

4. Dr. Andy L. Hamilton
Environmental Advisor
International Joint Commission
18th Floor, Berger Building
100 Metcalfe Street
Ottawa (Ontario)
K1P 5M1

5. Dr. Art J. Hanson
Director
Institute for Resource and Environmental Studies
Dalhousie University
1312 Robie Street
Halifax (Nouvelle-Écosse)
B3H 3E2

6. Dr. André Marsan
André Marsan & Associés
615, rue Belmont
Montréal (Québec)
H3B 2L8

7. Dr. Jon O'Riordan
Director of Planning
Ministry of Environment
Government of British Columbia
3rd Floor
777 Broughton Street
Victoria (C.-B.)
V8W 1E3

8. Mrs. Grace Patterson
Clinic Director
Canadian Environmental Law Association
243 Queen Street W.
Toronto (Ontario)
M5V 1Z4

9.. Dr. N.W. Poushinsky
Secretary, Social Resource
Room 338, Legislative Bldg.
450 Broadway Avenue
Winnipeg (Manitoba)
R3C 0V8

10. Dr. E. Fred Roots
Conseiller scientifique
Environnement Canada
Les Terrasses de la Chaudière
10, rue Wellington
Hull (Québec)
K1A 0H3

SECRETARIAT DU CCRÉE

1. Dr. Gordon E. Beanlands
   Directeur de la Recherche
   Bureau fédéral d'examen
   des évaluations environnementales
   1318 Roble Street
   Halifax (Nouvelle-Écosse)
   B3H 3E2

2. M. John F. Herity
   Directeur général
   Politique et administration
   Bureau fédéral d'examen
   des évaluations environnementales
   200, boul. Sacré-Coeur
   Hull (Québec)
   K1A 0H3

3. Dr. M. Husain Sadar
   Conseiller scientifique
   Bureau fédéral d'examen
   des évaluations environnementales
   200, boul. Sacré-Coeur
   Hull (Québec)
   K1A 0H3

4. M. Barry Sadler
   Conseiller
   1703 Ash Road
   Victoria (C.-B.)
   V8N 2T7

5. M. Robert H. Weir
   Chef, Division des
   systèmes des incidences
   environnementales
   Environnement Canada
   351, boul. St-Joseph
   Hull (Québec)
   K1A 1C8